



COMBATE A CARTÉIS EM LICITAÇÕES NO BRASIL: UMA REVISÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS FEDERAIS

DESTAQUES • WWW.OECD.ORG/DAF/COMPETITION

Destques da revisão da OCDE sobre o regime de compras públicas federais no Brasil

As compras públicas desempenham um papel estratégico na economia de um país e na qualidade dos serviços que o governo fornece aos seus cidadãos. Em 2020, o governo federal gastou cerca de **R\$ 35,5 bilhões** em bens, serviços e obras. Em 2017, as compras públicas representaram cerca de **13,5%** dos gastos totais do governo brasileiro e aproximadamente **6,5% do PIB** do país. Devido ao tamanho dos fluxos financeiros envolvidos, as compras públicas estão expostas a riscos de conluio entre fornecedores, assim como fraude e corrupção.

O cartel em licitação consiste no conluio entre empresas que deveriam competir genuinamente para obter um contrato público, mas que conspiram secretamente entre elas para aumentar os preços ou diminuir a qualidade dos bens ou serviços oferecidos durante um processo de licitação.

O conluio entre fornecedores em licitações prejudica os resultados e a integridade dos procedimentos de contratação pública, além de acarretar um impacto negativo nos serviços públicos e nas economias nacionais. Estudos mostram que a existência de cartéis em licitações públicas pode aumentar os preços em 20% e essa porcentagem pode ser ainda maior em certos casos. Por exemplo, um estudo do Departamento de Estudos Econômicos da autoridade de concorrência brasileira, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), estimou que o esquema colusivo em uma licitação pública, investigado e julgado pela autoridade, havia aumentado o preço do produto (portas giratórias de segurança) em 25%.

No Brasil, cartel em licitação é uma infração administrativa e criminal e, há muito tempo, seu combate é uma prioridade do CADE. Nos últimos 10 anos, a coordenação do CADE responsável por investigar casos de cartel em licitação mostrou-se extremamente ativa. Do ponto de vista do direito civil, os membros de um cartel também podem ser responsabilizados pelos danos que venham a causar aos entes públicos e a terceiros.

Neste contexto, o Brasil solicitou o apoio da OCDE para avaliar as regras e práticas de compras públicas federais brasileiras à luz da Recomendação da OCDE e das Diretrizes sobre combate a cartéis em licitações públicas. No Brasil, este projeto foi coordenado pelo CADE.

O relatório, que é o principal resultado do projeto, tem como foco a legislação federal sobre licitações públicas em vigor no momento de sua redação pela OCDE. Não obstante, a avaliação também leva em consideração a nova lei federal de licitações, adotada em abril de 2021, e que entrará em vigor em 1º de abril de 2023.

O relatório evidencia que o regime de compras públicas federais do Brasil reconhece e tenta limitar os riscos de cartéis em licitações. No entanto, esforços adicionais para tornar as compras federais mais competitivas seriam úteis, e o relatório propõe formas de atingir esse objetivo. Os resultados completos da revisão estão disponíveis em <http://oe.cd/cc-br> em inglês e português.

R\$ **35.5** bilhões

é o valor aproximado gasto pelo governo brasileiro na compra de bens e serviços em 2020



13.5%

dos gastos totais do governo brasileiro em 2017

DESTAQUES E RECOMENDAÇÕES PRINCIPAIS

Fortalecer os agentes de compras públicas

O papel dos agentes de compras públicas no combate a cartéis em licitações é fundamental. Muitas investigações de cartéis em licitações são iniciadas após denúncias de agentes de compras públicas, que estão na linha de frente dos processos de licitação e em melhor posição para detectar condutas suspeitas. Além disso, os agentes, que dispõem de conhecimento e flexibilidade para planejar e elaborar os editais de contratação de maneira estratégica, têm maior probabilidade de adotar iniciativas que aumentem a concorrência e reduzam os riscos de cartéis em licitações.

Recomendações principais

1. Melhorar as **condições de atuação dos agentes de compras públicas**, combater os incentivos à fraude em licitações para esses agentes, e desenvolver uma estratégia de **profissionalização**, incluindo capacitação sobre combate a cartéis em licitações.
2. **Melhorar e corrigir práticas ineficientes** na gestão da força de trabalho na área de compras públicas.
3. **Estabelecer um programa de capacitação abrangente e de longo prazo** para agentes de compras públicas sobre prevenção e combate a cartéis em licitações (bem como para outros funcionários envolvidos no combate a cartéis, como promotores públicos).

Informar-se sobre o mercado

Pesquisas de mercado auxiliam as entidades e órgãos públicos compradores a compreender as soluções e a capacidade de fornecimento da cadeia produtiva para, com base nisso, elaborar editais que sejam tecnicamente precisos, considerar soluções alternativas e inovadoras, promover licitações competitivas e, ao mesmo tempo, reduzir a probabilidade de conluio entre os licitantes.

Recomendações principais

1. **Tornar a pesquisa de mercado uma etapa obrigatória** do estudo técnico preliminar para todos os processos de compras (possivelmente com exceção das licitações repetitivas de baixo valor, para as quais a pesquisa de mercado tenha sido realizada recentemente) e adotar diretrizes de como conduzi-la.
2. **Criar departamentos especializados em pesquisa de mercado** dentro dos órgãos/entidades contratantes, ou garantir que os agentes públicos tenham recursos e apoio suficientes para realizar uma análise de mercado completa através das estruturas existentes.
3. Tornar **obrigatória a utilização de todas as fontes de informação** mencionadas na Instrução Normativa nº 5/2014 sobre pesquisa de preços, e na Instrução Normativa nº 40/2020 sobre pesquisas de mercado. Outras fontes de informação, como experiências internacionais ou condições locais de oferta e demanda, também devem ser consideradas.

Recomendações e Diretrizes da OCDE para combater cartéis em licitações públicas

A recomendação do Conselho da OCDE sobre o combate a cartéis em licitações públicas indica que os governos devem avaliar suas leis e práticas de licitações em todos os níveis de governo, a fim de promover licitações mais eficazes e reduzir o risco de cartéis em licitações.

As Diretrizes da OCDE para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas auxiliam os funcionários públicos a reduzir os riscos de cartéis, por meio da elaboração cuidadosa de editais de licitação, e a detectar conluios nos processos de licitação. As Diretrizes estão disponíveis em 26 idiomas e podem ser acessadas na página oe.cd/gfbr.



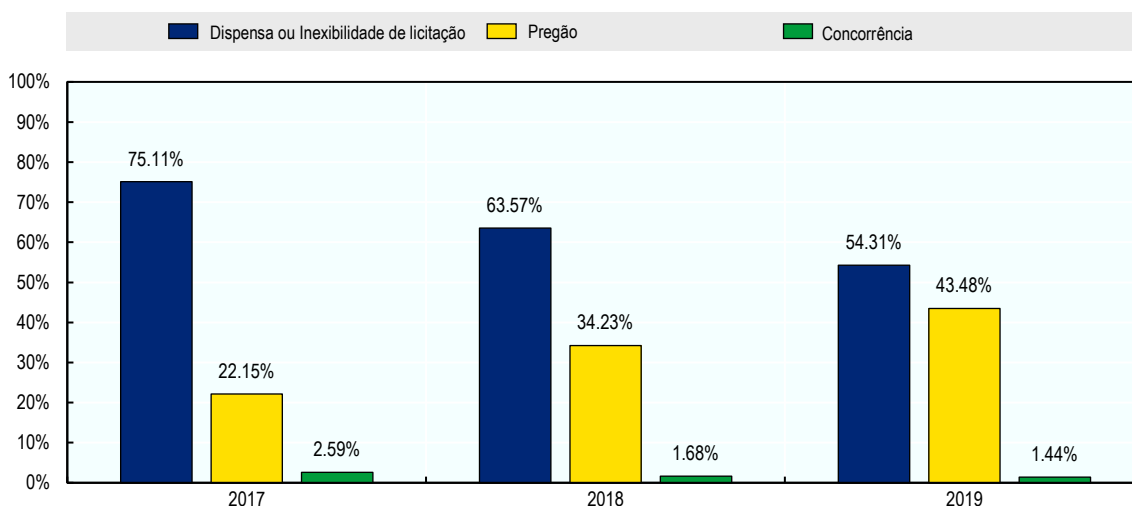
Maximizar a participação

Maximizar a participação dos licitantes aumenta a concorrência e reduz os riscos de cartéis em licitações. Altas taxas de participação tornam o conluio menos provável, pois o conjunto de licitantes que precisariam concordar com um esquema colusivo nas licitações é maior e, portanto, não seria fácil chegar a um acordo. Além disso, quanto maior o número de licitantes, maior a probabilidade de obter um melhor custo-benefício para o contrato (desde que a participação seja genuína). Uma maior participação pode ser incentivada reduzindo os custos ligados à uma licitação, permitindo a participação de empresas estrangeiras ou limitando as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

Recomendações principais

1. **Restringir** as condições sob as quais **a dispensa ou a inexigibilidade de licitação** podem ser usadas.
2. **Desenvolver modelos obrigatórios** para todos os tipos de compras e todas as fases do processo, a fim de tornar os requisitos de participação mais claros e previsíveis para os licitantes.
3. **Padronizar** a interpretação das regras de compras.
4. Considerar opções para flexibilizar as regras para participação de empresas estrangeiras em processos de licitação, **permitindo a participação independente de empresas estrangeiras** (e não como parte de um consórcio)..
5. Estar vigilante quanto à natureza **competitiva ou anticompetitiva de licitações e subcontratações conjuntas**. O CADE deve se engajar em iniciativas de conscientização para informar os agentes de compras públicas sobre os efeitos que as licitações e subcontratações conjuntas podem ter sobre as condições competitivas das licitações.
6. Tornar a **contratação eletrônica obrigatória** e limitar as exceções ao seu uso aos casos em que a apresentação de amostras físicas ou maquetes seja necessária.

Modalidades de licitação em termos de valores contratados, 2017-2019



Nota: O uso de outras modalidades de compras é pouco substancial. Note-se que os dados contratuais publicados em www.portaltransparencia.gov.br incluem os contratos celebrados entre entes públicos e empresas estatais, as quais estão isentas da aplicação das leis de contratação pública e são, em geral, adjudicados diretamente.

Fonte: www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2017.

Fortalecer a promoção da advocacia da concorrência

Aumentar a conscientização sobre o combate a cartéis em licitações é tão importante quanto uma fiscalização da concorrência forte e regular para preveni-los e impedi-los. Iniciativas de advocacia da concorrência dirigidas ao setor público e privado têm se mostrado eficazes no combate aos cartéis em licitações em muitos países da OCDE. O CADE e a SEAE devem tirar proveito de seus poderes de advocacia da concorrência e usá-los com a maior frequência possível.

Recomendações principais

1. Incentivar uma maior **coordenação entre o CADE e a SEAE** em seus esforços de promoção da advocacia da concorrência.
2. O CADE e a SEAE poderiam adotar **um papel consultivo mais ativo** sobre a legislação de compras públicas e procedimentos de compras estratégicas, complexas ou de alto valor.

Detecção e punição

A atividade do CADE relacionada ao combate a cartéis em licitações tem sido excelente, especialmente nas investigações iniciadas no contexto da Operação Lava Jato. Há, no entanto, algum espaço para melhorias, especialmente em relação à cooperação entre as diferentes autoridades de fiscalização, denúncias de suspeitas de cartéis em licitações por agentes de compras e ações de reparação de danos à concorrência.

Recomendações principais

1. **Esclarecer** quais tipos de condutas anticompetitivas são investigadas por cada autoridade brasileira – CADE, Ministério Público, CGU (Controladoria Geral da União) e TCU (Tribunal de Contas da União). Isso pode ser feito por meio da publicação de documentos de orientação, como os guias.
2. **Incentivar ativamente os agentes de compras públicas a relatar** ao CADE qualquer indício de cartel em licitação antes de anular o processo de compra e antes que o órgão ou entidade que conduz a licitação inicie uma investigação sobre o procedimento.
3. Desenvolver **as aptidões e competências técnicas dos tribunais cíveis** e dos juízes que tratam de ações de reparação de danos concorrenciais.

Do conselho à ação: trabalhos da OCDE em países específicos sobre combate a cartéis em licitações

A OCDE revisa os regimes de compras públicas nacionais e setoriais, para orientar e apoiar os países no combate às práticas colusivas. Como parte desses projetos ou de forma independente, a OCDE desenvolve programas abrangentes de capacitação sobre combate a cartéis em licitações, incluindo workshops e manuais de treinamento para agentes públicos dos setores de compras, orçamento e controle interno.

Brasil (2021), Argentina (2019), México (2018, 2017, 2016, 2012, 2011) e Colômbia (2014) já passaram por revisões semelhantes, e outras estão em andamento no Peru e na Ucrânia.

Acesse mais informações na página www.oecd.org/competition/bidrigging

